

# 国际组织职能扩展的 行政领导人动力\*

——以联合国教科文组织为例

孟子祺

---

**【摘要】** 以一种职能建立的国际组织通常会在发展过程中获得其他的职能。关于国际组织职能扩展的动力由何而来，国际关系理论中的理性主义、功能主义和建构主义的既有解释或忽视国际组织的自主性，或未阐明国际组织自主性的作用机理。本文以职能扩展为切入点，探讨作为国际组织自主性重要来源的最高行政长官发挥自主性的逻辑机制。基于国际组织本身的生存和发展逻辑，本文将国际组织领导人的行动路径划分为三个维度：议程设置、机构管理和外部联络；在此基础上，组织领导人通过路径依赖、去政治化和合法化三个中间变量实现组织职能扩展。联合国教科文组织首任总干事赫胥黎推动该组织环境职能扩展的行动为此提供了经验验证。

**【关键词】** 国际组织 职能扩展 行政领导人 联合国教科文组织

**【作者简介】** 孟子祺，北京大学国际关系学院 2020 级博士研究生。

**【中图分类号】** D81 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 2097 - 1125 (2023) 07 - 0126 - 18

---

## 一、问题的提出与既有研究回顾

当世界上出现一个需要进行全球协调的新问题时，一个新的国际机构就会产生，形式可以是论坛、理事会、小组、委员会、计划署、高级委员会、联盟或组织。其中，国际组织自 19 世纪以来一直被认为是最完善的多边主

---

\* 本文得到国家重点研发计划项目“气候变化风险的全球治理与国内应对关键问题研究”（2018YFC1509001）、北京大学“必和必拓‘碳与气候’博士研究生未名学者奖学金”（WM202203）的资助。

义形式。<sup>①</sup> 国际组织是带着由其创始成员国赋予的职能问世的，但在发展过程中往往会获得其他的职能，该现象被称作国际组织的“职能扩展”（mandate expansion）。本文围绕国际组织实现职能扩展的路径展开探讨，即国际组织纳入新的职能由谁推动？以何种手段完成？国际关系的主要理论流派都曾给予该问题不同答案：持国家中心主义观点的理性主义和功能主义学者认为国际组织的职能扩展是由国家推动和实施的，或是国家基于自我利益的决定，或是国家对现实目标和需求的回应。持国际组织中心主义观点的建构主义学者主张作为官僚机构的国际组织是有独立偏好、能够主动求变的能动行为体，其职能扩展来源于内生性动力，由组织文化指导。

### （一）理性主义视域

理性主义理论包含现实主义和自由主义两大流派，其共通之处在于均认为国家是国际政治的主要行为体、国家行为基于权力和利益。新现实主义者认为，国际组织是由国际体系中的霸权国基于对自身利益的计算而创立和塑造的，本质是权力分配的反映，即所谓“展现权力关系的舞台”，<sup>②</sup> 对国家行为没有独立的影响，在维护世界和平与安全方面处于边缘地位。<sup>③</sup> 新自由制度主义者不认可新现实主义否定和淡化国际组织作用的论调，主张国际组织凭借降低交易成本、创造谈判条件、提高信息质量与对称性、创设标准并提供监督等优势，<sup>④</sup> 给予采取合作行为的国家更高的收益，以此激励合作以达到促进和平的效果。尽管现实主义和自由主义对国际组织的性质、作用和地位持有不同理解，但二者对国家能动性的推崇使它们不约而同地将国际组织工具化，新现实主义侧重国际组织被主导国用作私利工具的非中性维度，新自由制度主义强调国际组织作为提供国际公共产品的中性工具维度。<sup>⑤</sup>

照此逻辑，国际组织的职能扩展完全是国家根据自我利益而决定并随着国家偏好的转变而发生的。<sup>⑥</sup> 国家在国家利益发生变化时理所应当有能力修改国

① 参见 Guillaume Devin, *Les Organisations Internationales, Entre Intégration et Différenciation*, Paris: Armand Colin, 2022, p. 5。

② 参见 John J. Mearsheimer, The False Promise of International Institutions, *International Security*, Vol. 19 (3), 1994, p. 13。

③ 参见 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Boston: Addison-Wesley, 1979, pp. 115 - 116。

④ 参见 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984, pp. 85 - 109, 244 - 245。

⑤ 参见李巍：《国际秩序转型与现实制度主义理论的生成》，《外交评论》2016年第1期，第31~59页。

⑥ 参见 Barbara Koremenos, Charles Lipson and Duncan Snidal, The Rational Design of International Institutions, *International Organization*, Vol. 55 (4), 2001, pp. 766 - 767。

际组织的职能任务，乃至废除国际组织。<sup>①</sup> 这一点事实上否认了国际组织的自主性和发生内生性变化的可能。针对这一局限性，部分理性主义学者在新制度经济学的学理支援下，用委托—代理理论（principal-agent theory）分析国际组织，但仍以理性主义的基本假设——将国家视为主要行动者，并用权力和利益来定义它们的行为逻辑——为前提。委托—代理理论注意到国际组织在具体行动中掌握有限的自由裁量权（discretion），其追求自身职能扩展的自主性由此而来。然而该语境下的自主性是不完全的，因为自由裁量权的使用始终处于国家的监控之下，作为委托人的国家不仅拥有授予国际组织权力的能力，更有在其认为国际组织的行为远离或违背了国家利益时，撤销授权重新制定契约的能力，<sup>②</sup> 国际组织的职能归根结底依然是由国家赋予、撤销、扩展或缩减的。

## （二）功能主义视域

与理性主义的非连续性视角不同，功能主义理论路径采用历史主义视角，强调国际组织产生的社会基础，将国际组织视为人类用来实现功能性目标的产物。<sup>③</sup> 在功能主义理论创始人戴维·米特兰尼看来，随着科学技术的发展和经济相互依赖程度的加深，政府不再能够适应民众对服务和福利的需求，所以必须找到一种新的方式来处理“事务之间的关系”（relation of things），或称“议题联系”（issue-linkage）。<sup>④</sup> 其中一个方案就是主张在国家间建立一个跨越政治边界、以经济和社会活动联结的复杂利益和关系网络，即国际组织，以汇聚所需的资源来合作处理具体的技术性事务。在早期功能主义的理论基础和地区性国际组织欧盟的经验基础上发展而来的新功能主义提出的“外溢”（spill over）概念为国际组织的职能扩展提供了一种解释。<sup>⑤</sup> 外溢的效果是一体化从低政治级别的技术、功能性问题逐步蔓延到和平与安全、军备控制、人权等高政治级别问题。

功能主义理论强调功能性需求在国际组织产生与发展中的决定性作用。在该视域下，国际组织的议题联系虽然是内生的，但职能扩展能否发生依然有

① 参见 José E. Alvarez, *International Organizations as Law-Makers*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 29 - 32。

② 参见 Darren G. Hawkins, David A. Lake and Daniel L. Nielson et al., *Delegation under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-Agent Theory*, in Darren G. Hawkins, David A. Lake and Daniel L. Nielson et al., eds., *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 3 - 38。

③ 参见刘莲莲：《国际组织研究：议题、方法与理论》，《国际政治研究》2021年第2期，第14页。

④ 参见 David Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, London: Martin Robertson, 1975, p. 37。

⑤ 参见 Ernst Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Colchester: ECPR Press, 2008, pp. 139 - 140。

赖于国家对已经存在的现实目标 and 需求如何回应，国际组织的角色仅是履职机器。然而，根据对联合国教科文组织的经验研究，该组织环境职能的扩展不仅超前于成员国立场的转变，而且在国际社会产生环境保护的共识之前就发生了。可见，国家推动和功能性需求并非国际组织职能扩展的必要条件，理性主义和功能主义路径均无法解释联合国教科文组织环境职能的扩展。

### （三）建构主义视域

国家中心主义理论视角下的国际组织是由国家创立的，阐明国际组织职能的组织法、宣言和战略计划也是国家起草的，忽略了国际组织是由国际官僚构成、受组织文化深刻影响的能动行为体，因此无法解释国际组织出现独立偏好和主动求变的现象。<sup>①</sup>为此，迈克尔·巴尼特等建构主义学者从国际组织立场出发，吸纳组织社会学理论，将国际组织理解为受组织文化影响的官僚机构，探讨国际组织的官僚机构特征如何塑造它们的行为方式。在该视角下，国际组织的职能扩展是其具有自主性的体现，这种自主性主要来源于四种权威。首先是来源于官僚机构非人格性和中立性的理性-合法权威（rational-legal authority），在这一形式权威的基础上，国际组织还拥有授予性权威（delegated authority）、道义性权威（moral authority）和专家权威（expert authority）三种在实际行动中的权威。<sup>②</sup>可以看出，除了授予性权威，其他权威都不依赖于国家给予，而是由国际组织区别于成员国的独特组织文化决定的，所以国际组织的职能扩展是组织文化指导下的自身逻辑性扩展。国际组织塑造出与成员国不同的独特组织文化，以此指导包括职能扩展在内的自主行为。

建构主义研究弥补了国家中心主义路径解释力的局限，已经认识到国际官员能够能动地探索、分析和引导组织目标、规则和行动，是国际组织自主性的重要来源。本文认可职能扩展是国际组织自主性的表征而非成员国意志的单向贯彻，赞同建构主义者对国际组织具有自主性以及这种自主性来源的判断。但是，建构主义理论将注意力放在回答国际组织的自主性从何而来的问题上，忽视了对自主性作用机理的进一步阐释，因此需要其他的理论工具予以补充。鉴于此，本文尝试以职能扩展为切入点，探析作为国际组织自主性重要来源之一的行政领导人在发挥自主性过程中的作用机理，为此划分了议程设置、机构管理、外部联络三个分析维度。当前，在联合国系统中致力于可持续发展和气候行动的主要实体中（见图1），绝大多数组织的环境职能都不是与生俱来的。一般认为，1972年在瑞典斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议标志着全球环境治理的开端，而联合国教科文组织在1947年就将环境问题纳入组织议程，

① 参见余博闻：《国际组织变革理论的演进与启示》，《国际政治研究》2021年第3期，第48页。

② 参见[美]迈克尔·巴尼特、玛莎·芬尼莫尔：《为世界定规则：全球政治中的国际组织》，薄燕译，上海人民出版社2009年版，第29~41页。

比国际社会的认知和实践转向提前了二十余年。本文将通过联合国教科文组织首任总干事赫胥黎推动的该组织环境职能扩展的案例，对国际组织行政领导人发挥自主性的三种行动路径进行经验阐释，并思考国际组织行政领导人在本组织职能扩展中发挥的作用能够为中国参与全球治理提供哪些理论启示。

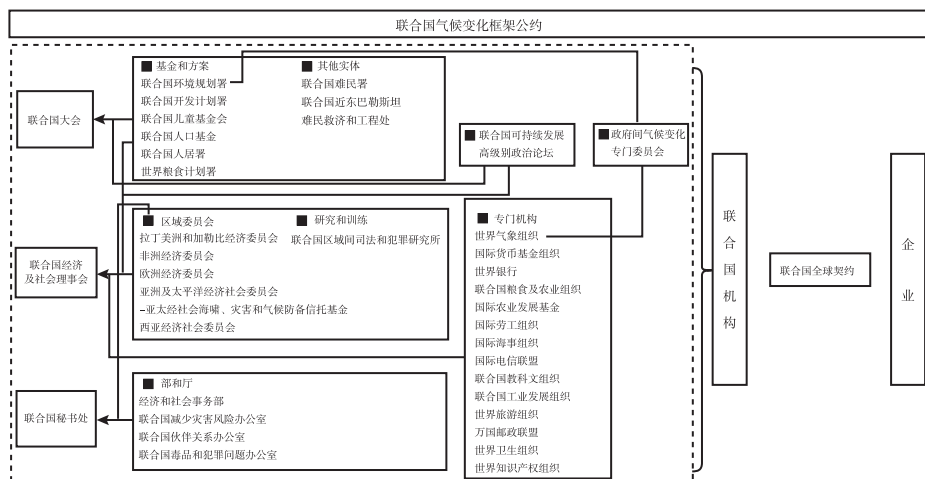


图1 联合国系统中致力于可持续发展和气候行动的主要实体

资料来源：笔者参考联合国官网的资料制作。

## 二、国际组织行政领导人推动组织职能扩展的作用机制

### (一) 行政领导人与国际组织自主性的逻辑关系

人类历史上第一个普遍性和综合性的政府间国际组织——国际联盟的诞生标志着国际舞台上出现了一种新型国际关系行为体，这种行为体虽然由主权国家组成，但拥有独立的决策机构、行政机构和司法机构；尽管没有领土以及警察或军队等强制机关，却能够使人重新思考国家主权的最高权威地位。如果说国际联盟的影响力还比较有限，1945年以来联合国的表现则体现出国际组织不再仅仅是一个国家进行外交活动和政治辩论的“议事厅”（agora），而是在越来越多的全球问题应对中发挥领导作用。<sup>①</sup> 有目共睹的影响力使国际组织通常被默认为是与国家一样能够独立承担国际法规定的权利和义务的主体。实际上，直到20世纪上半叶，国家仍然是唯一受到认可的国际法主体，关于国

<sup>①</sup> 参见 Jan Klabbers, Two Concepts of International Organization, *International Organizations Law Review*, Vol. 2 (2), 2005, pp. 277 - 293。

际组织独立法人资格的讨论从 1949 年才正式开启。联合国大会于 1948 年就联合国巴勒斯坦特派团成员遇害事件向国际法院咨询，“倘联合国人员于执行职务时遭受损害，而其情形牵涉某一国家之责任问题者，联合国能否以一组织资格向负责之法律上或事实上政府提出国际要求”，该问题实际上是询问本属于国家的“提出国际要求的行为能力”是否也属于国际组织，其本质在于定义国际组织是否具有国际法人资格。国际法院在《执行联合国职务时所受损害的赔偿》咨询意见中指出，“任何法律体系中的法律主体在其性质或其权利范围方面不一定相同”，没有一套标准的权利和义务适用于所有的国际法主体，继而认定联合国拥有国际法人资格，可以对另一国际法主体提出国际索赔。<sup>①</sup>

国际法人资格是一个描述性概念，国际组织的国际法人资格问题是只需回答是或否的封闭式问题。若特定国际组织在国际层面上和国际法中拥有与其成员国或其创建者不同的权利、义务、权力和责任，则拥有国际法人资格，反之则不享有该地位。<sup>②</sup>然而，国际法人资格概念对于一个国际组织有哪些实际能力，以及这些能力在多大程度上是独立于成员国行使的，却未能给出答案，因此需要自主性概念予以补充。与国际法人资格问题不同，自主性不是一道是非题，而是一个关于程度的开放式问题。国际组织的自主性可以从政治自主性和机构自主性两个方面进行考察：政治维度的自主性探讨的是国际组织与其成员国之间的关系，指的是国际组织表达独立于成员国意志的能力，这是国际法人资格的本质；机构维度的自主性是指国际组织在多大程度上能够使本组织行动免受外部制度干扰，这种自主性关乎国际组织在国际社会中的主体身份。<sup>③</sup>如果说政治自主性强调国际组织维护自身权力并限制国家自利行为的理论目标，机构自主性的重点则在于国际组织捍卫自身计划和价值观的具体路径。<sup>④</sup>

国际组织的机构设置没有统一和固定的模式，但是从内设机构的权能范

① 参见联合国：《国际法院判决、咨询意见和命令摘要（1948—1991）》，联合国 1993 年版，第 8～10 页。

② 参见 Chittharanjan Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations (Second Revised Edition)*, New York: Cambridge University Press, 2005, p. 78。

③ 参见 Jean d'Aspremont, *The Multifaceted Concept of the Autonomy of International Organizations and International Legal Discourse*, in Richard Collins and Nigel D. White, eds., *International Organizations and the Idea of Autonomy: Institutional Independence in the International Legal Order*, London: Routledge, 2011, pp. 63–86。

④ 参见 Jan Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 336; Jean d'Aspremont and Frédéric Dopagne, *Two Constitutionalisms in Europe: Pursuing an Articulation of the European and International Legal Orders*, *Heidelberg Journal of International Law (ZaÖRV)*, Vol. 69, 2009, pp. 939–978。

围维度观察,仍有基本的相似之处。无论是在历史上还是在当代世界,政府间国际组织的组织结构都至少包括两部分:体现国家间利益关系、供成员国表达诉求的全体大会,以及代表国际组织本体、服务国际组织自身目标的常设秘书处。<sup>①</sup>最典型的是“三分结构”,包含作为决策或最高权力机关的审议机关、一般被称为执行局或理事会或委员会的执行机关、以秘书长或总干事为首的秘书机关,联合国教科文组织的机构设置就是典型的“三分结构”;有的国际组织还加上用以解决国际争端的司法机关、提供智力和技术支持的委员会或专家小组等专项事务机关,呈现“四分结构”。<sup>②</sup>绝大多数国际组织都设有秘书处,其独特性在于其中的每一个体都是以个人身份而非政府代表开展工作,因此该机构发挥的作用是国际组织具有自主性的一个重要标志,特别是同时拥有行政和政治双重职责的总干事或秘书长的影响力,更是国际组织自主性的突出体现。<sup>③</sup>成为国际组织行政领导人意味着有机会规划组织的行动路线,影响组织的议程设置,指导组织的内部讨论,甚至改变组织的外部环境。简而言之,这种自主性可以理解为在特定场域中能够形成自己的意志并将之贯彻在行动之中,从而引发改变。<sup>④</sup>罗伯特·考克斯在1969年就指出,如果想知道“国际组织仅仅是国家外交政策的工具,还是它们本身就影响世界政治”这一问题的答案,就必须研究国际组织的行政领导人,因为行政领导人的素质可能是决定国际组织规模和权力增长的最关键因素。<sup>⑤</sup>

## (二) 行政领导人发挥自主性的作用机制

近年来,有学者尝试从个人风格、行政理念、工作环境、所在组织背景迥异的国际组织领导人中找寻共同点,将国际组织领导人发挥能动性的行动路径理论化。迈克尔·布鲁曼·施罗德强调总干事或秘书长区别于其他国际公务员的两大作用:制定组织战略规划、动员政治支持以实施其规划。<sup>⑥</sup>绪意春等提

① 参见刘莲莲:《国际组织理论:反思与前瞻》,《厦门大学学报》(哲学社会科学版)2017年第5期,第22页。

② 参见梁西:《梁西国际组织法》,武汉大学出版社2022年版,第31~34页。

③ 参见 Tarcisio Gazzini, *The Relationship between International Legal Personality and the Autonomy of International Organizations*, in Richard Collins and Nigel D. White, eds., *International Organizations and the Idea of Autonomy: Institutional Independence in the International Legal Order*, London: Routledge, 2011, pp. 206 - 207.

④ 参见刘莲莲:《国际组织学:知识论》,社会科学文献出版社2021年版,第283页。

⑤ 参见 Robert W. Cox, *The Executive Head: An Essay on Leadership in International Organization*, *International Organization*, Vol. 23 (2), 1969, p. 205.

⑥ 参见 Michael Bluman Schroeder, *Executive Leadership in the Study of International Organization: A Framework for Analysis*, *International Studies Review*, Vol. 16 (3), 2014, pp. 339 - 361.

出国际组织领导人的共通之处在于他们在任期内或多或少都拥有三重身份：作为“政治家”，他们需要说服成员国以争取它们的支持与配合来完成国际组织的工作；作为“管理者”，他们需要任命和管理工作人员；作为“外交官”，他们需要在外交场合中代表国际组织与国家政府代表以及其他国际组织的官员进行互动以推销其组织。<sup>①</sup> 克里斯托夫·尼尔等根据国际组织的日常行政机关（秘书处）对本组织的政策制定过程施加影响的战略导向，区分出四种行政风格：不寻求对国际组织的政策施加自主影响的“服务者”风格，强调提高国际组织政策质量、一致性和有效性而非以维护行政机关本身地位为导向的“倡导者”风格，集中于加强行政机关自身的自主性、地位、规模和能力而将政策有效性置于次要地位的“巩固者”风格，兼具倡导者和巩固者两种风格于一身的“企业家”风格。<sup>②</sup> 汤蓓从国际公务员的工作动机和行为特征出发，抽象出三种行政风格：忠实于成员国的“政治人”、追求全球治理事业的“企业家”、追求攀登等级阶梯的“官僚人”。<sup>③</sup>

上述已有的分析维度划分方式可能导致表意重复和内容交叉，例如国际组织领导人为获得各民族国家成员国的支持而与他们进行交涉时，既可将其归类于绪意春等所称的“政治家”，也可将该行为视作“外交官”身份的展现；克里斯托夫·尼尔等的研究表明秘书处的行政风格取决于其对组织内部和外部挑战的感知，但是内外部环境一直处于动态变化之中，即使可以定义某一特定时期的主导行政风格，但在实际情况中过渡性与复合性才是常态；个体在行动时大多出于混合的动机，汤蓓定义的“企业家”型国际组织领导人在致力于解决全球问题时并不会完全将国家利益和个人私利置之度外。鉴于既有研究从行为本身的特点和动机出发划分国际组织领导人行动路径的类型无法规避分界标准模糊的缺陷，在参考既有研究的基础上，本文尝试对国际组织领导人扩展组织职能的行动路径进行新的界定。

本文要探究的根本问题是国际组织的自主性，因此更恰当的方式是按照国际组织本身的生存和发展逻辑进行划分，即国际组织向哪些领域发展、以何种状态应对全球事务、与外部的关系如何。具体而言，国际组织领导人的行动路径分析维度包含三个层面：其一，议程设置，回答的是国际组织“做什么”的问题，国际组织领导人应在清楚本组织国际定位的基础上对自己任

① 参见 Yi-chong Xu and Patrick Weller, *The Working World of International Organizations: Authority, Capacity, Legitimacy*, Oxford: Oxford University Press, 2017, pp. 80 - 100。

② 参见 Christoph Knill, Louisa Bayerlein and Jan Enkler et al., *Bureaucratic Influence and Administrative Styles in International Organizations*, *The Review of International Organizations*, Vol. 14 (1), 2019, pp. 83 - 106。

③ 参见汤蓓：《全球治理的组织逻辑：国际组织行政机构运作与国际公共政策》，上海人民出版社 2022 年版，第 41 ~ 64 页。



期内乃至更加长远时期的发展战略做出规划,有能力在规划发展道路时为组织贡献新理念、新主张、新方案,若能具备本组织涉及领域的专业知识则可以为其战略规划的质量多一重保障;其二,机构管理,回答的是国际组织“如何做”的问题,国际组织的职能扩展往往伴随着新机构的设立,按照战略规划进行机构安排同样是国际组织领导人的职责所在;其三,外部联络,回答的是国际组织“争取多少生存空间”的问题,国际组织领导人需要向国际社会“推销”其组织的职能,旨在提升本组织所涉议题在众多全球议题中的优先性。

议程设置、机构管理和外部联络三大路径分别通过路径依赖、去政治化和合法化三个中间变量实现国际组织的职能扩展。第一,议程设置,特别是国际组织创建初期的设计之所以重要,原因在于组织结构是抗拒变化的,组织历史具有路径依赖性。<sup>①</sup>这种对变化的抗拒意味着特定的行动方案一旦引入发展轨迹就很难逆转,在正反馈效应下,沿着某一方向前进的每一步都会使其更难扭转方向,被“锁定”在该道路上的牢固性就更强,离开这条道路的成本也随之不断上升。<sup>②</sup>较早列入组织议程的问题具有先发优势,被移除或放弃的可能性相对后起问题更小。第二,政治化是国际组织自主性的关键阻力之一,由于国际组织是国家出于自利目的而创建的,当国家认为某一具体问题的制度化获得的绝对收益小于合作成本或对相对收益不甚满意时,会对该过程进行抵制或破坏,<sup>③</sup>政治行动干扰对以联合国教科文组织为代表的专业性国际组织的影响尤甚。道德规范约束、官方话语中性化、专业知识使用等都是克服国际组织政治化弊病的常用手段,<sup>④</sup>而赫胥黎在联合国教科文组织环境职能扩展的进程中为国际组织去政治化提供了一种新方法,即绕过主权国家建立非政府性质的附属机构。第三,与其他政治或社会组织一样,国际组织也需要合法性,即它们的存在及推行的政策需要得到尽可能广泛的认可和

① 参见 Andrew Bennett and Colin Elman, Complex Causal Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence, *Political Analysis*, Vol. 14 (3), 2006, pp. 250 - 267; Paul Pierson, Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *The American Political Science Review*, Vol. 94 (2), 2000, pp. 251 - 267。

② 参见 Paul Pierson, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press, 2004, pp. 18 - 22; Jacob S. Hacker, *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, New York: Cambridge University Press, 2002, p. 54。

③ 参见 [澳] 克里斯蒂安·罗伊-斯米特、[英] 邓肯·斯尼达尔主编:《牛津国际关系手册》,方芳、范鹏、詹继续等译,译林出版社2019年版,第227~230页。

④ 参见 Franck Petiteville, International Organizations beyond Depoliticized Governance, *Globalizations*, Vol. 15 (3), 2018, pp. 301 - 313。

遵守。<sup>①</sup> 绝大多数国际组织的合法性首先来自国家通过向其授予权力、为其分配资源和参与其治理而赋予它们的合法性，<sup>②</sup> 除此之外，国际组织的合法性还可以来源于自我合法化过程。国际组织将其主张横向传达给可能提出竞争性主张的其他组织，或向下传达给其成员和更广泛的国际社会，以证明特定行动的合理性。<sup>③</sup>

开启环境行动并非联合国教科文组织的原始职能所在，也不是议程上的精心设计，而是主要得益于该组织第一任总干事赫胥黎的兴趣和努力。换句话说，如果不是赫胥黎担任首任总干事，环境可能不会，或不会那么早成为联合国教科文组织的职能之一，这恰恰是国际组织自主性和国际组织行政领导人能动性的体现。本文接下来将分析赫胥黎总干事如何依托议程设置、机构管理和外部联络三种手段，通过利用组织议程的路径依赖性、对组织机构去政治化以及使组织职能自我合法化推动联合国教科文组织的环境职能扩展。

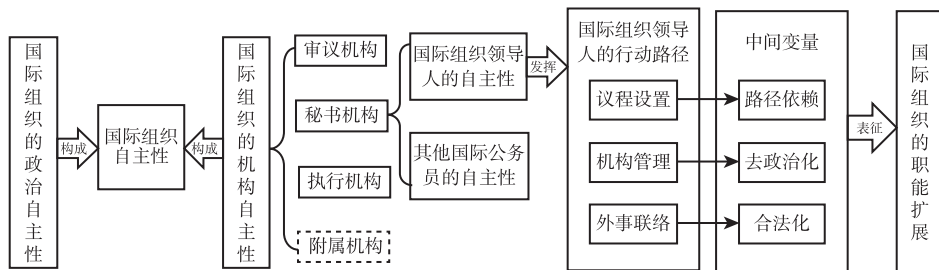


图2 国际组织行政领导人推动组织职能扩展的作用机制

### 三、联合国教科文组织首任总干事推动该组织环境职能扩展的行动分析

联合国教科文组织的环境思想最先是由该组织第一任总干事，英国生物学家、哲学家、教育家赫胥黎在其 1946—1948 年任职期间发展起来的。赫胥黎在联合国教科文组织的创建过程中发挥了主导作用，并在任职期间为联

① 参见 Dominik Zaum, Legitimacy, in Jacob Katz Cogan, Ian Hurd and Ian Johstone, eds., *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford: Oxford University Press, 2016, pp. 1107 - 1125。

② 参见 Franck Petiteville, *Les Organisations Internationales*, Paris: La Découverte, 2021, pp. 45 - 68。

③ 参见 Dominik Zaum, International Organizations, Legitimacy, and Legitimation, in Dominik Zaum, ed., *Legitimizing International Organizations*, Oxford: Oxford University Press, 2013, pp. 3 - 25。

联合国教科文组织提供了“充满智慧的头脑和亢奋的探究意识”。<sup>①</sup> 赫胥黎的专业背景使他对环境问题具有远远超前于时代的认知，当时他已经洞见到生态环境保护是人类生存和发展的基础，在国际社会的环境意识觉醒之前通过联合国教科文组织的平台推动人类思想的转变。

**（一）议程设置：依托全体大会将发展规划中的环境理念落实为组织议程**

1946年9月15日，在联合国教科文组织正式成立之前，赫胥黎为这个新组织撰写的一份长达60页的发展规划公开发表，题目为《联合国教科文组织：宗旨和理念体系》，将科学的、进化的世界人文主义设定为教科文组织的工作哲学。<sup>②</sup> 科学和进化视角的结合将自然科学与人类历史联系起来，认为自然选择导致生物进化并越来越适应环境，而生物进化和适应的结果是触发人类社会的某种进展甚至进步，人类由此不断加强对环境和自然力量的控制和保护。可见，科学的、进化的世界人文主义相信生存条件可以得到改善、世界还有巨大的可能性等待开发。<sup>③</sup> 为此，赫胥黎设想建立一个以全方位国际合作为特征的“世界政治统一体”（world political unity）来避免战争，他并不奢求联合国教科文组织能够实现这一理想目标，但认为该组织至少应为达成这一终极目标奠定基础。因此，联合国教科文组织将眼光局限在被分配的教育、科学与文化职能上是不够的，还应以互助的人文理念、科学思想的传播和文化交流为指引，帮助世界各国人民增进相互理解，领悟将主权从独立国家转移到国际组织的意义，意识到人类担负共同的任务。作为提升人类情感能力和增加情感满足的手段，自然保护议题被赫胥黎选中为培养合作习惯、构建世界团结的突破口。<sup>④</sup>

大会是教科文组织最高权力机构。1947年在墨西哥举行的联合国教科文组织第二届大会通过了该组织关于自然保护的第一项决议，由于当时国际社会尚未意识到环境问题的重要性，赫胥黎为说服各国代表付出了巨大的努力。赫胥黎在其回忆录中提到，当时与会的代表问了他一些“愚蠢”的问题，比如“为什么联合国教科文组织要努力保护犀牛或珍稀花卉？”，“保护宏伟的、未受破坏的风景难道不是不在它的职权范围内吗？”，等等。赫胥黎在一些自然爱好者的支持下说服了大会成员，他的论点是，享受自然是文化的一部分，而保护稀有和有趣的动物和植物是一种科学义务。<sup>⑤</sup> 根据这项决

① 参见 Anna-Katharina Wöbse, “The World After All Was One”: The International Environmental Network of UNESCO and IUPN, 1945 - 1950, *Contemporary European History*, Vol. 20 (3), 2011, p. 338.

② 参见 Julian Huxley, *UNESCO: Its Purpose and Its Philosophy*, Paris: UNESCO, 1946, p. 8.

③ 参见 Julian Huxley, *Memories II*, New York: Harper & Row, 1970, p. 15; Julian Huxley, *Evolutionary Humanism*, New York: Prometheus Books, 1992, pp. 99 - 115.

④ 参见 Julian Huxley, *Unesco: Its Purpose and Its Philosophy*, Paris: UNESCO, 1946, p. 13, p. 44.

⑤ 参见 Julian Huxley, *Memories II*, New York: Harper & Row, 1970, pp. 50 - 51.

议，联合国教科文组织总干事赫胥黎接受联合国经济和社会理事会的邀请，参加当时即将举行的“联合国保护和利用自然资源科学会议”（United Nations Scientific Conference on the Conservation and Utilization of Resources, UNSCCUR）的筹备和协商工作；另外，联合国教科文组织也将适时召开一次国际自然保护会议，特别指出将保护厄瓜多尔哥拉帕戈斯群岛的自然植物和动物议题纳入这场会议的计划。<sup>①</sup>自此，环境问题被牢牢锁定在联合国教科文组织的议程上并延续至今。<sup>②</sup>而今，联合国教科文组织的环境科学项目涵盖了除世界气象组织管辖的大气环境以外所有的自然环境主要组成部分，包括海洋、陆地和沿海生态系统、地壳和淡水，每个领域分别对应一个合作机制，分别是1960年成立的以海洋科学合作为重点的政府间海洋学委员会（IOC）、1971年启动的以陆地和沿海生态系统为重点的人与生物圈计划（MAB）、1972年创立的以地球科学为重点的国际地球科学和地质公园计划（IGGP）、1975年发起的以水资源研究和管理为重点的国际水文计划（IHP），联合国教科文组织也由此成为联合国系统内环境科学领域职能范围最大的实体。<sup>③</sup>

## （二）机构管理：动员成员国支持建立环境研究实体机构

赫胥黎上任伊始就主张在联合国教科文组织内部建立国际环境研究机构，针对南极洲、干旱地区、亚马孙森林、潮湿热带地区、海洋学、微生物培养这几个主题进行重点研究，但他在其任期内的尝试基本均因以美国为首的一些国家的反对而未能成功。1947年，赫胥黎联合巴西代表团使成立亚马孙森林国际研究所的决议在联合国教科文组织第二届大会上通过，<sup>④</sup>但由于以美国为首的几个国家指责该项目是在将联合国教科文组织的有限资金用于与本组织真正目标无关的研究，该决议未能落实。同年，赫胥黎开始酝酿创建国际旱地研究所，同样是因为美国的反对，这一计划没能在其任期内取得进展，

① 参见 General Conference, Resolutions Adopted by the General Conference during Its Second Session, UNESCO, 1947, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000114591>, 2023年5月22日。

② 参见 John McCormick, *The Global Environmental Movement*, Chichester: John Wiley & Sons, 1995, p. 38。

③ 参见 Gisbert Glaser, *Acting Together: Promoting Integrated Approaches, and the Paradigm Shift from Environmental Policy to Sustainable Development from Stockholm 1972 to Johannesburg 2002*, in Patrick Petitjean, Vladimir Zharov and Gisbert Glaser et al., eds, *Sixty Years of Science at UNESCO 1945 – 2005*, Paris: UNESCO, 2006, p. 402。

④ 参见 General Conference, Resolutions Adopted by the General Conference during Its Second Session, UNESCO, 1947, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000114591>, 2023年5月22日。

最终在第五届大会上以建立一个国际咨询委员会的权宜之计而告终。<sup>①</sup> 1948年,赫胥黎撰写了一份《关于南极科学研究国际化可能性的备忘录》,呼吁通过建立国际机构使南极科学研究国际化,不仅能提升研究效率,还可以减少国家间竞争,促进国际合作,但就该项目向一些国家征求意见时也并未得到赞成。<sup>②</sup>

赫胥黎在创建政府间国际环境研究机构过程中受到的政治阻力使其转而思考采取妥协策略,即先从联合国教科文组织外部创建非政府性质的附属机构做起。在赫胥黎看来,政府造成了世界上的许多恶行,并且使“生命的不确定流”走向死胡同。因此,在当时民族国家主导的社会框架下,赫胥黎试图为社会创造一个由非政府组织支撑的新框架,为进化提供另一种手段。他的策略是,每当在全局中发现一个有需要的领域,就建立一个相应的非政府组织,之后继续进入到下一个有需要的领域。<sup>③</sup> 自然保护就是赫胥黎认为的“有需要的领域”之一。赫胥黎在战间期曾是一个以促进自然保护领域信息交流为职责的非政府组织——国际自然保护办公室(International Office for the Protection of Nature)的总理事会成员,然而各国在这段时期大多将精力投入到战后重建之中,国际自然保护办公室的成果微乎其微,之后因二战的到来在1940年匆忙转移到阿姆斯特丹之后停止运作。经历了二战洗礼后的国家和民众的思想发生了重要改变,不再认为自然保护只是一种意识形态,面对更直接的物质层面问题(例如战后重建)就必须让位。<sup>④</sup> 这种思想的转变为二战后重启自然保护行动提供了突破口。

正在寻求创设国际环境研究机构的赫胥黎注意到这一契机,与瑞士自然保护联盟展开了密切联络。赫胥黎在1947年3月给瑞士自然保护联盟的一封信件中表示教科文组织计划在1948年夏天召开一次国际会议,讨论建立自然保护国际组织的事项,兑现他在该组织第二届大会上许下的“适时召开一次国际自然保护会议”的诺言。赫胥黎强调这次会议的范围不局限于各国政府,也要包括殖民地、国际组织、民间团体。由于美国和英国对创立国际环境研究机构或自然保护国际组织持抗拒态度,赫胥黎将突破点放在了法国身上,希望由法国政府承办拟定的国际自然保护大会。最初,法国政府也对为何要创建一个新组织存在质疑,并且因为需要提供资金的问题表示犹豫,

① 参见 Mohamed Skouri, *Les Zones arides dans les programmes de l'UNESCO*, Paris: UNESCO, 1995。

② 参见 Chloé Maurel, *L'Unesco, un pionnier de l'écologie? Une préoccupation globale pour l'environnement, 1945 - 1970*, *Monde (s)*, Vol. 3 (1), 2013, p. 179。

③ 参见 James P. Sewell, *UNESCO and World Politics: Engaging in International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1975, pp. 109 - 110。

④ 参见 Johann Büttikofer, *International Conference for the Protection of Nature (Brunnen, June 18th-July 3rd 1947): Proceedings, Resolutions and Reports*, Basle: Provisional International Union for the Protection of Nature, 1947, p. 42。

赫胥黎在该计划险些流产的危急时刻任命法国物理学家皮埃尔·奥格 (Pierre Auger) 担任联合国教科文组织第二任自然科学部主任，后者说服法国政府最终同意接管此次大会。联合国教科文组织与法国政府于 1948 年 9 月 30 日至 10 月 7 日共同在枫丹白露举行了第一届世界自然保护大会，其间成立了第一个全球环境联盟——世界自然保护联盟 (IUPN/IUCN)。33 个国家派代表参加了会议，共有 18 个政府、7 个国际组织和 107 个国家级自然保护组织签署了世界自然保护联盟《组织法》。<sup>①</sup>

该组织首要的独特性在于它是一个半官方性质的非政府组织 (GONGO)，除了政府，与自然保护相关的国家公共服务机构、政府间国际组织、国际非政府组织、国家非政府组织均可成为世界自然保护联盟的成员。值得注意的是，美国和英国虽非世界自然保护联盟的创始成员国，但分别有 15 个美国的国内组织和 19 个英国的国内组织是世界自然保护联盟的创始成员。赫胥黎强调世界自然保护联盟作为一个技术联盟，其价值在于专业性而不是政府间性，应起到在全世界范围内召集专家进行知识交流的作用。<sup>②</sup> 世界自然保护联盟对政治化的规避使之成为当今世界规模最大的国际非政府环保组织，拥有来自 170 多个国家的 1400 余名各类身份会员，超过 15000 位学者个人会员加入专家委员会，并享有联合国大会永久观察员地位。世界自然保护联盟自 1948 年起为联合国教科文组织提供自然环境保护与可持续发展领域的专业知识，促使该组织的环境行动不断深化。

### (三) 外部联络：通过与其他国际组织的竞合“推销”本组织环境主张

赫胥黎在为联合国教科文组织规划发展道路时，就对国际合作予以重视。他认为，联合国教科文组织应该而且有能力促进国际交流与国际组织的发展，以对抗造成分裂和冲突的力量，在此过程中该组织不仅可以单独行动，而且可以与联合国其他机构合作。<sup>③</sup> 赫胥黎在 1947 年联合国教科文组织第二届大会上宣布将与联合国经社理事会合作筹备联合国保护和利用自然资源科学会议 (简称 UNSCCUR)，然而在 UNSCCUR 会议的筹备过程中联合国教科文组织和联合国经社理事会在资源保护问题上产生了较大分歧。

UNSCCUR 会议是由美国总统杜鲁门在 1946 年发起的，鉴于战后不断扩大的经济增长需求，加上战争的破坏和日益增长的人口，对全球资源产生了沉重压力，因此许多政策制定者认为保护资源是在新的世界秩序下确保国际

<sup>①</sup> 参见 Ch. J. Bernard, *International Union for the Protection of Nature: Established at Fontainebleau, 5 October 1948*, Brussels: IUPN, 1948, p. 5.

<sup>②</sup> 参见 Martin Holdgate, *The Green Web: A Union for World Conservation*, London: Earthscan, 2013, pp. 32 - 33.

<sup>③</sup> 参见 Julian Huxley, *UNESCO: Its Purpose and Its Philosophy*, Paris: UNESCO, 1946, p. 14.

和国内稳定的重要手段。<sup>①</sup> 杜鲁门总统将目光瞄准负责协调联合国各专门机构经济和社会事务合作的机构——联合国经社理事会，他设想通过该组织召集一次科学会议，旨在汇集所有保护和利用资源的新技术，以便为欠发达地区、资源枯竭地区和资源结构因战争被迫转型的地区提供援助。<sup>②</sup> 尽管 UNSCCUR 会议在自然资源、和平与安全、经济与人类发展之间建立起联系，但赫胥黎认为联合国经社理事会将自然资源问题简化为纯粹的技术利用问题的做法有失偏颇，举行仅限于技术问题的会议只会令人加深技术对人类影响的误解，过度将关注点集中在自然资源的利用问题上是美国帝国主义思维的表现和操纵世界的手段。<sup>③</sup> 他主张保护自然应该被视作人类共同的道德责任，不仅关乎技术问题，也是观念问题、文化问题、教育问题。最后的折中方案是赫胥黎委托世界自然保护联盟协助联合国教科文组织举办一场 UNSCCUR 会议的平行会议，即国际自然保护技术会议（International Technical Conference on the Protection of Nature, ITCPN）。1949年夏天，两场会议——UNSCCUR（1949年8月17日至9月6日）和 ITCPN（1949年8月22日至8月29日）——几乎同时在联合国临时总部所在地成功湖召开。虽然 ITCPN 会议是在赫胥黎卸任联合国教科文组织总干事之后召开的，但筹备工作基本都是在赫胥黎的任期内完成的。赫胥黎赋予 ITCPN 会议的职能是负责研究如何教育公众更好地理解人类与环境的关系，为国家和国际范围内自然保护领域可能采取的立法措施提出建议，并进行关于世界自然保护公约的初步研究。<sup>④</sup> 与此同时，赫胥黎还派出联合国教科文组织的专家，将自然资源保护相关的生态、文化和教育问题渗透到 UNSCCUR 会议的议程当中。<sup>⑤</sup>

① 参见 Björn-Ola Linnér, *The Return of Malthus: Environmentalism and Post-War Population-Resource Crises*, Strond: The White Horse Press, 2003, p. 23。

② 参见 IUCN and United Nations, *Proceedings of the United Nations Scientific Conference on the Conservation and Utilization of Resources, 17 August - 6 September 1949, Lake Success, New York, Vol. I, Plenary Meetings*, Lake Success, New York: United Nations, 1950, p. vii。

③ 参见 Anna-Katharina Wöbse, *L'Unesco et l'Union Internationale Pour la Protection de la Nature. Une Impossible Transmission de Valeurs? Relations Internationales*, Vol. 152 (4), 2012, p. 35; Anna-Katharina Wöbse, "The World After All Was One": The International Environmental Network of UNESCO and IUPN, 1945 - 1950, *Contemporary European History*, Vol. 20 (3), 2011, p. 342。

④ 参见 Martin Holdgate, *The Green Web: A Union for World Conservation*, London: Earthscan, 2013, p. 41。

⑤ 参见 IUCN and United Nations, *Proceedings of the United Nations Scientific Conference on the Conservation and Utilization of Resources, 17 August - 6 September 1949, Lake Success, New York, Vol. I, Plenary Meetings*, Lake Success, New York: United Nations, 1950, pp. 256 - 262; IUCN and United Nations, *Proceedings of the United Nations Scientific Conference on the Conservation and Utilization of Resources, 17 August - 6 September 1949, Lake Success, New York, Vol. VII, Wildlife and Fish Resources*, Lake Success, New York: United Nations, 1950, pp. 222 - 228。

ITCPN 会议标志着自然保护问题开始进入政府间合作议程的重要突破。<sup>①</sup> 联合国教科文组织通过这次会议确立了新的环境保护观，即自然资源是人类共同的遗产、人类应为下一代负责而非不计后果地利用资源，从而提升了自身的规范合法性。国际组织规范合法性的基础是全球对其捍卫事业的普遍认可，<sup>②</sup> 联合国教科文组织的环境保护观如今在《2030 年可持续发展议程》中得到充分体现。在不损害后代人满足其自身需要的能力的前提下满足当代人的需要的发展，协调经济增长、社会包容和环境保护成为指导国际和各国发展行动的共同目标。

#### 四、对中国参与全球治理的理论启示

联合国教科文组织自成立以来在环境领域的行动虽然不敢称为“绝对的成功”，<sup>③</sup> 但在提高对环境问题的认识方面走在了时代的前列。联合国教科文组织是目前联合国系统内在环境科学方面职能范围最大的实体，这一成就的起源要追溯到联合国教科文组织第一任总干事赫胥黎在国际社会的环境意识觉醒之前就敏锐地认识到保护环境的重要性，并锲而不舍地领导联合国教科文组织开启环境保护行动，充分体现出国际组织行政领导人对国际组织职能扩展的推动作用。在实践中，具有全球影响力的大国不仅是国际组织成立之初的发起者和设计者，<sup>④</sup> 更重要的是国际组织漫长发展历程中的方向领航者和规则改革者。再严密的初版组织方案也无法面面俱到，也需要随着全球性挑战的变化革旧图新。为此，作为国际组织改革者的大国应充分认识国际组织的生存和发展逻辑，通过国际组织领导人助推国际组织发挥自主性，使自身在全球治理中特定领域的战略利益通过国际组织的职能扩展得以实现。考虑到国际组织行政领导人在扩展本组织职能方面的能动性，中国在未来参与更多领域的国际组织治理规则与战略方向改革时，应将以下几个问题纳入考量。

第一，鉴于国际组织领导人可以发挥的能动性远远超出组织法条例的局限，一方面，应继续加大为国际组织输送中国人才的力度，特别是推选总干事等高级别官员候选人。在具有牢固上下级制度的国际组织中，官员级别越

---

① 参见 Max Nicholson, *The Environmental Revolution : A Guide for the New Masters of the World*, London: Penguin Books, 1972, p. 226。

② 参见 Franck Petiteville, *Les Organisations Internationales*, Paris: La Découverte, 2021, p. 45。

③ 参见 Daniel Behrman, *Science , Technique et Développement : la démarche de l'Unesco*, Paris: UNESCO, 1979, p. 5。

④ 参见刘莲莲、吴焕琼：《美国设计和领导联合国教科文组织何以失败》，《国际展望》2022 年第 5 期，第 81 页。



高，对于国际组织行政机构决策与运作的的影响力也越大，<sup>①</sup>这也是国际组织领导人竞选往往异常激烈的原因。例如，2019年中国推选屈冬玉与格鲁吉亚和法国的候选人角逐联合国粮食及农业组织（FAO）总干事，遭到了美国的强烈阻击，美国负责国际组织事务的助理国务卿凯文·莫雷（Kevin Moley）表示要“竭尽全力阻止北京的野心”，甚至将在总干事选举中击败中国视作“美国外交政策的关键目标”。<sup>②</sup>另一方面，与非本国国籍官员担任领导人的国际组织保持良好的高层互动。联合国教科文组织前任总干事依琳娜·博科娃（Irina Bokova）在2009—2017年任职期间，来华访问十余次，对华友好，在南京大屠杀档案入选《世界记忆名录》等一些核心利益问题上坚定地站在了中方一边；同时为我国利用联合国教科文组织培养国际组织人才提供了良好的环境，如支持中国青年专家实习项目、任命中国籍助理总干事等。

第二，在关注国际组织领导人能动性的同时，还应意识到因不同领导人价值取向各异导致的组织职能扩展的不稳定性并提前预设方案。赫胥黎卸任后，其继任者海梅·托雷斯·博德（Jaime Torres Bodet）、约翰·泰勒（John Taylor）、路德·埃文斯（Luther Evans）、维托里诺·韦罗内塞（Vittorino Veronese）均未对环境问题给予重点关注，环境职能扩展的进展因此在20世纪50年代微乎其微，唯一的标志性成果“政府间海洋学委员会”在日本1952年提出倡议的八年后才得以成立，并且主要得益于1957—1958年“国际地球物理年”大幅提升了国际社会对海洋学项目的兴趣，而非联合国教科文组织领导人的驱动作用。直到勒内·马厄（René Maheu）就任总干事，环境问题才重新回到联合国教科文组织领导人的视线之中。马厄主张联合国教科文组织应更加关注环境问题，<sup>③</sup>再加上时代背景的塑造作用，即20世纪60年代起人类环境意识开始觉醒以及1972年联合国人类环境会议开启全球环境治理，马厄任期内联合国教科文组织在环境领域的行动大大增加。前文中提到的联合国教科文组织四大环境合作机制中的两个——人与生物圈计划、国际地球科学计划（IGCP）均是在勒内·马厄任期内启动的。国家虽有影响国际组织行政长官的选举，但难以确保选举结果始终能与国家政策变化与利益取向相吻合。因此，当某一国际组织领导人在特定领域的价值取向与国家在该领域的战略利益相悖时，国家应及时对投入该领域所有相关国际组织的资源进行统筹安

① 参见汤蓓：《试析国际组织行政模式对其治理行为的影响》，《世界经济与政治》2012年第7期，第49页。

② 参见 Colum Lynch and Robbie Gramer, *Outfoxed and Outgunned: How China Routed the U. S. in a U. N. Agency*, *Foreign Policy*, October 23, 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/10/23/china-united-states-fao-kevin-moley/>, 2023年5月22日。

③ 参见 Chloé Maurel, *L'Unesco de 1945 à 1974*, Paris: Université Panthéon-Sorbonne, 2006, p. 137。

排，考虑在此期间将资源倾斜到拥有相同或相似职能的其他国际组织上。

第三，国际组织在其明确的初始目标之外扩展职能产生的后果并非都是积极的，国家对国际组织职能扩展的意义应给予理性看待，对因职能扩展带来的组织功能紊乱、资源浪费和国际法律秩序分裂的现象保持警惕。委托—代理理论将国际组织自主性视为代理损失（agency losses）的来源，国家不得不花费更高的成本，通过人事变动、持续监控、威胁撤去资金支持等方式限制国际组织的自主性，尽可能确保国际组织不偏离自己制定的任务和职能、不违背国家的利益，尽管成本如此之高，控制手段也未必奏效。<sup>①</sup> 建构主义研究认为国际组织职能扩展的结果是政策效率低下、目标间互相矛盾、政治化等功能紊乱现象，并将这些现象统称为组织“病症”。<sup>②</sup> 联合国教科文组织多次因纳入其初始使命之外的职能而遭遇“退群”危机，苏联、波兰、匈牙利、捷克斯洛伐克、英国、新加坡、南非、葡萄牙、印度尼西亚、以色列和美国等国曾因朝鲜战争、反殖民主义政策、反种族隔离制度、建立世界信息传播新秩序等原因做出过抵制或退出联合国教科文组织的决定。<sup>③</sup> 从全球范围来看，多个国际组织重复涉足同一领域的现象广泛存在，特别是在环境、发展和人道主义援助等领域，自主性日益增强的国际组织之间在管辖权和规范上的冲突不仅造成人力和财政资源浪费，而且还破坏了国际法律秩序的统一性。为应对这些负面影响，联合国自 2005 年起以 8 个成员国为试点开展了“一体行动”改革项目，其含义是从国家层面开始尝试使整个联合国系统的行动由一个领导、一个方案、一个预算和一个办事处负责，但实际效果并不显著。中国在未来更深度地参与和引领国际组织治理规则与战略方向改革时，应关注建立健全国际组织问责制度这一仍有广阔行动空间的领域，<sup>④</sup> 以应对国际组织不断扩展的自主性和职能产生的负面影响。除了动员国际组织成员国共同行动，联合全球范围内的非国家行为体亦是利于保障行动效果的有效路径。

（责任编辑：温莹莹）

① 参见 Darren G. Hawkins, David A. Lake and Daniel L. Nielson et al., Delegation under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-Agent Theory, in Darren G. Hawkins, David A. Lake and Daniel L. Nielson et al., eds., *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 26 - 31.

② 参见 Michael Barnett and Martha Finnemore, The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations, *International Organization*, Vol. 53 (4), 1999, pp. 699 - 732.

③ 参见宗华伟：《专业性国际组织政治化探析——来自后结构主义身份认同的视角》，《世界经济与政治》2022 年第 11 期，第 82 页。

④ 参见 Jan Klabbers, Contending Approaches to International Organizations: Between Functionalism and Constitutionalism, in Jan Klabbers and Åsa Wallendahl, eds., *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham: Edward Elgar, 2021, pp. 3 - 24.